

アジア太平洋研究科 博士学位論文要旨

李登輝初代直接民選總統時代の大陸政策決定過程

—政策過程ネットワークからの分析—

学籍番号 黄 偉修

40055011-3

指導教員 天児 慧教授

Keywords:

台湾政治, 政策過程論, 中台関係

本研究は、李登輝が初代直接民選總統時代にどのように政策過程を運営し、大陸政策を決定して執行したのかについて分析を行った。序章では、従来の先行研究に政策過程の視点が欠落した問題点を指摘した上で、本研究の課題を明確にした。第一章では、従来の政府の政策過程を組織として捉える理論モデルを検討し、本研究の分析枠組みと仮説を提起した。本研究では、三つの仮説を立てた。一つ目の仮説は、政府の政策過程がトップリーダーを中心としたネットワークであるという枠組みを構築し、リーダーである李登輝は、既存の政府組織、および政府と与党の関係に基づいて、自らの政策過程におけるネットワークを作り出し、大陸政策を決定して執行したということである。二つ目の仮説は、このネットワークには、外部者も含まれているということである。三つ目の仮説は、李登輝は政府と外部者によるネットワークを運営して政策を決定したリーダーであるということである。

この問いに答えるため、第二章では、台湾の大陸政策決定過程における各組織とその運営方式を検討し、李登輝政権期における政策過程ネットワークの実態を分析してきた。李登輝政権は大陸との交流・交渉が始まった最初の段階で、「国家統一委員会→陸委会→海基会」というモデルを構築した。しかし、既存の政策過程においては、總統は自らの意思に基づいて政策を推進しようとしても、調整と協議、職権侵害の恐れ、命令の一致性などの問題に遭った。それは既存の政策過程が命令一元化のピラミッド組織として整えられていないということだと言える。そのため、李登輝は、唯一の總統府と行政院における調整と協議を行うことができる国安会を運営し、大陸政策の政策提言、決定、執行を行った。本研究は、そのモデルを「国安会モデル」と名付け、第三、第四、第五章で三つの政策決定を事例として分析を加えた。

1998年10月に行われた辜汪会見をめぐる4つの方針決定の事例は、李登輝初代直接民選總統時代における事例のモデルケースである。そのため、本研究は辜汪会見をめぐる4つの方針決定を明らかにしたことによって、国安会モデルの精緻化作業をすることができた。それに基づき、本研究は李登輝が既存の政策過程メカニズムを越え、自らを中心としたネットワークによって政策過程を運営して政策を決定し、執行したモデルを提示した。リーダーを中心に、すべてのレベルにおける会議がリーダーと密接につながっているフラット組織化の運営が、李登輝初代直接民選總統時代における大陸政策の決定モデルである国安会モデルの最大の特徴である。このようなリーダーが各レベルと密接につながっていた運営モデルは、政策過程研究の事例研究では極めて珍しい事例だと言える。また、これは単なる組織内部のネットワークだけではなく、グループ会議を外部の政策提言を取り込むルートとして、政府外部のネットワークも構築できた決定モデルでもある。

しかしながら、1996年に発表され、1997年に法制化が行われた戒急用忍は、初代直接民選總統の初めての国家戦略、長期政策レベルの政策だけではなく、その土台にある経済安全保障の概念もいまだに影響を及ぼしている。それにもかかわらず、政策提言に基づいて政策の変更を行う時、李登輝は主管機関との調整と協議をせずに、その変更を発表した。行政院においては、終始混乱と対立が起こったものの、最終的に各機関が政策変更を支持した。また、李登輝は調整と協議を行ったため混乱と対立が抑えられた。確かに、この事例では、李登輝が調整と協議を行って混乱と対立を抑えたという国安会モデルの雛形が見られるが、大陸政策決定過程の不安定さについても実証された。

また、「特殊な国と国の関係」の事例においては、すでにその提案が最初の調整と協議の段階で主管機関に反対された。それにもかかわらず、李登輝は政策過程における調整と協議を経ずに「特殊な国と国の関係」を発表した。その発表に対処するため、政策過程では高層会議が行われたが、終始コンセンサスがまとまらなかった。最後は米国の提案で、「特殊な国と国の関係」を既存の「一つの中国、それぞれの解釈」として説明したが、当時の政策過程における関係者から反発が出ただけではなく、李登輝も退任後から不満の意向を示した。そこから、国安会モデルの中心である李登輝は必ずしも政策過程を自らの意向へ向かわせることができるとは限らず、また、李登輝が明白に意向を示さなければ、国安会モデルにおける調整と協議の機能が制限されてしまうことを実証した。

そこで、本研究に検討により、李登輝初代直接民選總統時代の大陸政策決定過程の特徴および李登輝のリーダーシップが明らかになった。まず、国安会モデルの第一の特徴は、すべてのレベルにおける会議がトップリーダーである李登輝と密接につながっており、命令一元化となったフラット組織化の形態なのである。第二の特徴は、グループ会議による外部からの政策提言ルートができたため、李登輝初代直接民選總統時代の大陸政策決定過程は、伝統的政府の政策過程より開放的になったのである。第三の特徴は、国安会モデルは、単なる政策過程における関係レベルの垂直と水平方向の関係だけではなく、次官レベルおよび政府内部と政府外部の調整と協議もできる運営モデルであった。第四は、法律に定められた非公式な運営であるため、李登輝は必ず国安会モデルのプロセスに従って政策過程における調整と協議を行うとは限らないのである。

事例研究および以上の特徴からみれば、李登輝は決して目標を実現するために組織を無視するリーダーというわけではないことが明らかになった。

即ち、本研究が提示した政策過程ネットワークは有効な分析枠組みであると考えられる。ただし、台湾の大陸政策のみを扱えば、政策過程ネットワークの理論的分析およびその設定に関する検討が限定的になってしまう恐れがある。さらに、第一章における検討では、政策過程におけるネットワーク化の現象が存在していることがわかった。そのため、本研究が提示した政策過程ネットワークをさらに発展させるため、台湾以外の事例を検証する必要がある。

【主要参考文献】

黄偉修「李登輝總統の大陸政策決定過程——『戒急用忍』を事例として」『日本台湾学会報』第10号（2008年5月）、97-118頁

黄偉修「李登輝總統の大陸政策決定モデルに関する一考察——1998年辜汪会見を事例として」『日本台湾学会報』第11号（2009年5月）、105-127頁。

松田康博「台湾——国家安全会議」松田康博編著『NSC 国家安全保障会議——危機管理・安保政策統合メカニズムの比較研究』（彩流社、2009年）97-133頁。

若林正文『台湾の政治——中華民国台湾化の戦後史』（東京大学出版会、2008年）。

Simon, Herbert A., *Administrative Behavior: a Study of Decision-making Processes in Administrative Organizations*. 4th ed. (New York: Free Press, 1997).